Les dépenses budgétaires

- Rôle de l'Etat et "cœur des dépenses publiques
- Etudier les dépenses publiques renvoie avant tout à l'analyse du rôle de l'Etat.

Les dépenses publiques sont les dépenses de l'Etat telles qu'elles apparaissent dans le budget de l'Etat, ceux des collectivités et des organismes parapublics.

On peut classer les dépenses publiques selon de nombreux critères :

- Dépenses de fonctionnement/dépenses d'investissement;
- Dépenses définitives/dépenses à caractère temporaire

Dans le cadre d'un programme de priorité des dépenses publiques liées aux problèmes sociaux, il importe de faire la différence entre dépenses effectives et dépenses de transfert. Les premières assurant le fonctionnement immédiat de l'Etat, alors que les secondes se traduisent par des prestations sociales et des subventions reversées à certains secteurs

- De ce fait, le choix entre dépenses publiques sera un choix du type : dépenses effectives (à charges récurrentes) ou dépenses à effets de transfert.

Les critères de priorité que l'on trouve habituellement sont :

- - le critère de la charge récurrente;
- - le critère économique de la productivité;
- - le critère de l'effet multiplicateur;
- - le critère du bien-être.

Ces Critères sont difficile à appliquer ensemble, car ils sont souvent contradictoires.

D'où une double question :

- - comment dans un contexte de stabilisation, réduire certaines dépenses jugées improductives, sans aggraver les problèmes sociaux et la pauvreté?
- - comment organiser l'interaction entre les forces du marché et l'action redistributive de l'Etat

Elle s'appuie sur deux grands types d'argument :

- ✓ le budget de l'Etat doit lui permettre d'assurer sa fonction tutélaire (Etat régélien);
- ✓ l'Etat doit pouvoir mettre en œuvre la justice et l'équité (débat relancé en particulier sur le plan de la philosophie économique par J.Rawls et sa "Théorie de la Justice", 1971).

- ✓ La détermination d'une priorité des dépenses publiques pose plusieurs problèmes théoriques que l'on peut resituer en allant du plus général (le nature de l'Etat) au plus particulier (l'incidence des dépenses sociales dans un pays comme le maroc).
- ✓ En premier lieu : il s'agit d'un problème de choix du point de vue des Finances Publiques, et plus largement de l'Economie Publique. Doit-on se référer aux théories de l'Etat-providence, de l'Etat ultra-minimal, ou encore à la théorie de la justice et de l'équité? Comment situer les services sociaux dans la théorie des biens publics?

En second lieu : il est nécessaire de connaître le point de vue des agents économiques par rapport aux dépenses publiques, et aux biens et services correspondants. Autrement dit, il est nécessaire de rechercher une expression des choix collectifs ou une procédure de révélation des préférences

- ☐ Enfin : il importe de connaître l'incidence des actes budgétaires par rapport à des systèmes sociaux donnés; c'est à dire connaître le lien existant entre les conséquences sociales de la stabilisation et de l'ajustement et celles relevant du budget
- ☐ Cette controverse est implicitement au centre des programmes de stabilisation, dans la mesure où la réduction du déficit budgétaire et de la demande publique revient à transformer les services publics en biens publics, à passer de la théorie de la contrainte à celle de l'échange volontaire, sous la contrainte de fortes inégalités de revenus.
- ☐ a. La théorie de l'échange volontaire ou théorie du bien public ou encore théorie du juste prix, est une théorie libérale qui associe rationalité privée et rationalité publique. L'Etat est une entreprise spécialisée dans la fourniture de biens publics payés à leur juste prix (le montant d'impôt à prélever). Chaque individu contribue volontairement par l'impôt au financement de la production étatique, en proportion des satisfactions qu'il retire des biens publics.

b. La théorie de la contrainte ou théorie du service public ou encore théorie de la budgétisation, est une théorie néolibérale qui distingue l'économie privée de l'économie publique. L'Etat étant une entité supérieure, il détermine, compte tenu de ses fonctions tutélaires, quels sont les services publics permettant d'assurer à la fois la satisfaction des intérêts particuliers et la maximisation de l'intérêt collectif. Les

services publics sont attribués gratuitement ou contre paiement d'un tarif subventionné; leur financement est assuré par les contribuables via la budgétisation, indépendamment de l'utilisation effective qu'ils peuvent effectuer des services publics
b. La théorie de la contrainte ou théorie du service public ou encore théorie de la budgétisation, est une théorie néolibérale qui distingue l'économie privée de l'économie publique. L'Etat étant une entité supérieure, il détermine, compte tenu de ses fonctions tutélaires, quels sont les services publics permettant d'assurer à la fois la satisfaction des intérêts particuliers et la maximisation de l'intérêt collectif. Les services publics sont attribués gratuitement ou contre paiement d'un tarif subventionné; leur financement est assuré par les contribuables via la budgétisation, indépendamment de l'utilisation effective qu'ils peuvent effectuer des services publics.
Dans ce cadre, la priorité des dépenses publiques implique un choix entre :

- - des biens publics concurrentiels par rapport aux biens privés, et qui sont évaluables par rapport aux critères du marché;
- - des services publics, déterminés par rapport à une fonction généralisée de bien-être social, elle-même définie selon des critères politiques

Déficit budgétaire

Un déficit budgétaire correspond à un solde négatif du budget de l'État ; autrement dit le montant des recettes est inférieur à celui des dépenses

- Avec l'importance des ressources qui sont à sa disposition, l'État a, aujourd'hui, souvent la tentation d'agir directement sur certains domaines de l'activité économique. Mais c'est seulement au XXe siècle que l'utilisation systématique des composantes du budget a donné naissance à la politique budgétaire.
- La politique budgétaire est une politique économique qui consiste à utiliser le budget de l'État pour atteindre divers objectifs.
- C'est seulement à partir de la crise des années 30 que les autorités économiques ont commencé à considérer le budget, ses

dépenses et ses recettes, comme un instrument de politique économique à part entière.

- Il convient toutefois de distinguer deux notions souvent amalgamées par l’opinion publique : déficit budgétaire et déficit public qui, lui, inclus, outre le premier, le déficit des collectivités locales et celui de la sécurité sociale
- Le rejet du déséquilibre budgétaire par Adam Smith repose sur l'inefficacité de l’Etat à accroître le revenu
- A. Smith réfute le financement de dépenses publiques supplémentaires tant par l'accroissement des impôts que par le recours à l'emprunt, au nom de l'improductivité de l’Etat.

Pour les Keynésiens, le déséquilibre peut être considéré comme un moyen de relance de l’économie

- L’état doit rompre avec sa triste habitude des déficits publics, donc consentir à réduire les dépenses de l’Etat, à moins de se résigner à voir croître indéfiniment sa dette publique.

A la démesure de ce déficit il y a d’abord des causes physiques : les dépenses s’accroissent chaque année du poids de l’intérêt des dettes contractées antérieurement pour assurer le train de vie de l’État : on sait qu’aujourd’hui l’impôt sur le revenu ne sert plus qu’à rembourser l’intérêt de la dette.

Il y a également des causes psychologiques : nul ne s’étonne plus que les comptes de la nation puissent être en déficit. Le déséquilibre budgétaire est entré dans les mœurs politiques.

Il y a enfin des causes politiques : une réduction des déficits publics, passant par une réduction drastique de la dépense publique, mécontenterait trop d’intérêts particuliers et de privilégiés pour que des politiciens se risquent sur un terrain qu’ils jugent des plus glissant.

- Aucune théorie économique digne de ce nom ne cautionne une telle gestion des finances publiques. Des déficits publics seraient acceptables s’ils alternaient avec des excédents. Mais trente ans où plus de laisser-aller budgétaire ont fait s’accumuler les problèmes énormes que connaissent les économies actuelles.

La maîtrise du déficit budgétaire qui conditionne la stabilité macroéconomique (compte courant, inflation, croissance…) est tributaire de la connaissance des causes qui sont à son origine
Le déficit budgétaire au Maroc trouve son origine dans deux sources différentes :

- celle d'ordre conjoncturel liée au cycle économique et
- celle plus durable se rapportant aux

structures même de l'économie
Le déficit conjoncturel disparaît avec l'amélioration de la conjoncture. Quant au déficit structurel, il nécessite des réformes profondes pour sa réduction.

La distinction entre les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit est fonction de l'écart entre la production observée et la production potentielle. Celle-ci désigne le produit intérieur brut qui peut être durablement réalisé sans générer de déséquilibre sur les marchés des biens et services et du travail. Il ne correspond pas au niveau maximal de production réalisable à un instant donné, mais au niveau soutenable caractérisé par la stabilité à la fois de l'inflation et des salaires.

- Le Fonds monétaire international (FMI) a conseillé au Maroc de resserrer sa politique économique et de réduire la masse salariale pour éviter de se voir imposer un "ajustement structurel".

le FMI reprocherait à Rabat d'utiliser l'argent des privatisations dans des dépenses de fonctionnement "au lieu des projets d'investissement qui peuvent avoir un impact positif sur la croissance".

le FMI envisagerait même de "réinscrire le Maroc sur la liste des pays à soumettre à un programme d'ajustement structurel" si des réformes ne sont pas engagées dans les cinq prochaines années.

- Le quotidien marocain des milieux d'affaires, L'Économiste, avait déjà tiré la sonnette d'alarme le 4 janvier 2004, assurant que le recours aux privatisations pour financer les déficits budgétaires plaçait le royaume devant la menace d'un nouveau programme d'ajustement structurel du FMI.

Un programme d'ajustement du FMI, appliqué au Maroc de 1982 à 1992, a été considéré comme responsable d'une grave détérioration de la situation des catégories les plus démunies de la population.

La dette publique

- La **dette publique** est l'ensemble des engagements financiers futurs sous formes d'emprunts de la part de l'Etat, des collectivités locales et des organismes qui en dépendent directement.
- Au sein de la dette publique, on distingue la dette publiques intérieur , détenue par les agents économiques résidents de l'État émetteur et la dette publique extérieur, détenue par des prêteurs étrangers

- Le portefeuille de la dette publique est souvent le portefeuille financier le plus important du pays.
- Il contient fréquemment des montages financiers complexes, et peut faire peser un risque substantiel sur le compte de patrimoine de la nation.
- En outre, s'il est gros et mal structuré, il rend le pays plus vulnérable aux chocs économiques et financiers et est souvent l'une des principales causes des crises économiques
- Tout les pays sont conscients de la nécessité de ne pas s'engager dans une structure d'endettement dangereuse dont le coût peut être faible à court terme, mais beaucoup plus élevé par la suite

Éviter des structures d'endettement dangereuses est, cela va de soi, plus facile à dire qu'à faire.

- Dans certains pays, il peut être purement et simplement trop coûteux à court terme d'émettre des instruments à long terme à taux fixe, car leur situation macroéconomique est faible et ce segment du marché fonctionne mal
- En conséquence, nombre de pays consacrent des efforts et des ressources considérables à la mise en place d'un marché intérieur de la dette publique afin de réduire les risques de marché, ceux de refinancement entre autres, encore qu'il se peut que les avantages de cette solution n'apparaissent qu'ultérieurement et qu'elle provoque à court terme une augmentation du service de la dette

La dette publique au MAROC

- À la fin de 2000, la dette publique extérieure (dette directe et garantie) du Maroc s’élevait à 16 milliards de dollars EU, soit 48 % du PIB ou 121 % des recettes courantes de la balance des paiements.
- La dette publique extérieure est composée à 70 % de créances directes et à 30 % de créances garanties. En 2000, les charges liées à la dette publique extérieure se sont élevées à plus de 2,5 milliards de dollars EU, soit 19 % des recettes courantes de la balance des paiements
- À la fin de 2000, la dette directe du Trésor (intérieure et extérieure) s’élevait à 25,2 milliards de dollars EU, soit 76 % du PIB, la dette intérieure représentant 14,1 milliards de dollars EU de cette somme, soit 42 % du PIB.
- De 1983 à 1992, les autorités marocaines ont obtenu six accords avec le Club de Paris et trois avec le Club de Londres, portant sur le rééchelonnement de 12,7 milliards de dollars EU (6,9 milliards de dollars EU avec le Club de Paris et 5,8 milliards de dollars EU avec le Club de Londres).
- Le Maroc a mis fin au cycle de rééchelonnement de sa dette en 1993

Au fil des ans, les objectifs poursuivis par le Maroc en matière de gestion de la dette publique ont été fixés en tenant compte de l’évolution de la situation économique et financière du pays et des contraintes auxquelles celui-ci était confronté

Par conséquent, jusqu’au début des années 1980, on a surtout cherché à réunir les fonds nécessaires au financement de l’ambitieux programme d’investissements de l’administration centrale. Dans ce contexte, et pour contrebalancer l’insuffisance de l’épargne intérieure, les autorités ont fait largement appel aux marchés financiers internationaux où ils trouvaient en abondance des capitaux à des taux d’intérêt avantageux

- Lorsque la crise de l’endettement a éclaté au début des années 1980, les objectifs de gestion de la dette se sont modifiés considérablement Les autorités ont alors cherché surtout à atténuer les pressions exercées sur la balance des paiements et sur le budget

À partir de 1993, suite au rétablissement de la viabilité macroéconomique du Maroc, les autorités ont commencé à appliquer une démarche plus dynamique de gestion de la dette.

Voici quels sont les objectifs poursuivis :

- ✓ financer les besoins du Trésor par une gestion optimale des coûts et des risques grâce à un arbitrage judicieux entre les ressources intérieures et extérieures;
- ✓ • réduire le poids de la dette publique et de ses coûts pour les ramener à un niveau viable.
- ✓ L’encours total de la dette publique s’élevait, à fin septembre 2004, à 340,35 milliards de dirhams, soit 72,25 % du PIB.
- ✓ l’encours de la dette directe du Trésor est de 296,2 milliards de dirhams, soit 67,2 % du PIB.
- ✓ Le chiffre, à première vue, paraît tout de même astronomique, mais il faut savoir qu’entre 1990 et 1995, ce rapport endettement-PIB était de 82,1 %.

En 24 ans, l’encours de la dette publique a été multiplié par 22 !

- Mais le volume global de la dette publique cache des évolutions différenciées. Autant la dette extérieure globale (directe et garantie) a été réduite notablement, autant celle contractée sur le marché domestique a progressé considérablement.
- A fin septembre 2004, l’encours de la dette intérieure s’élève à 222,3 milliards de dirhams, soit 50,4 % du PIB, contre 110,5 milliards de dirhams en 1996 (34,6 % du PIB) et...10,1 milliards à la fin de l’année 1980.
- En 24 ans, l’encours de la dette intérieure a donc été multiplié par 22. Normal quand on sait que pendant sept ans (entre 1996 et 2003), le financement du déficit a été assuré intégralement par des ressources internes.

Levier que le Trésor utilise pour gérer au mieux la dette intérieure a trait à la maturité des emprunts levés

- En examinant l’historique de ce paramètre, on se rend bien compte, en effet, que ce sont les moyen et long termes qui sont de plus en plus privilégiés.
- En 2004, les dettes à long, moyen et court termes représentent respectivement 33,4 %, 47,2 % et 19,4 % de l’encours total. En 1996, ces ratios étaient respectivement de 36,4 %, 32,6 % et 31 %. Il en résulte que la durée de vie moyenne de la dette intérieure est de 4 ans et 10 mois en 2004.
- En réduisant de 40 % environ la dette à court terme au profit de la dette à moyen terme (qui a progressé de 30 %), on a

évidemment réduit d'autant les charges en intérêt de la dette intérieure. La preuve: en 1996, le Trésor avait payé 9,1 milliards de dirhams d'intérêt pour un encours global de 110,5 milliards de dirhams ; en 2004, il a payé quasiment le même montant (9,7 milliards) pour un encours qui a entretemps doublé en passant à 222,3 milliards de dirhams.

- la baisse des taux d'intérêt sur le marché financier international et l'amélioration de la note attribuée au Maroc par l'agence Standard & Poor's, qui passe de «stable» à « positive», le Trésor pourrait désormais effectuer aisément des arbitrages entre le financement intérieur et extérieur
- La gestion active de la dette, mise en œuvre à partir de 1996 vise la réduction des charges de la dette publique et l'amélioration de son profil.
- Quatre principaux dispositifs ont été mis en œuvre à cet effet
  - **la conversion de la dette en investissement**
  - **le refinancement de la dette**
  - **la renégociation des Accords de prêt**
  - **l'amélioration de la structure par devises**

la conversion de la dette en investissement

Ce mécanisme, applicable à la dette relevant du Club de Paris, consiste à transformer la dette :

- ✓ **soit en investissements publics** à travers l'abandon du créancier d'une partie de sa dette en contrepartie de l'utilisation par le débiteur des fonds ainsi économisés pour le financement de projets ou de programmes publics convenus d'un commun accord ;
- ✓ **soit en investissements privés** à travers la cession, à des investisseurs résidents ou non résidents au Maroc ainsi qu'aux résidents marocains à l'étranger, de créances moyennant une décote importante leur permettant de financer leurs projets à des conditions avantageuses du fait de la différence entre le prix d'achat de la créance auprès du pays créancier et le prix de rachat de la créance par le Maroc ;
- ✓ **le refinancement de la dette** consistant à rembourser par anticipation des dettes contractées auparavant à des taux d'intérêt élevés et à leur substituer de nouvelles dettes moins onéreuses

- ✓ **la renégociation des Accords de prêt** conclus avec certains créanciers en vue de ramener les taux d'intérêt convenus initialement à des niveaux plus compatibles avec les nouveaux taux pratiqués à l'échelle internationale ;
- ✓ **l'amélioration de la structure par devises** de la dette publique, notamment celle libellée en Dollars US et en Yens japonais afin de la faire correspondre de façon plus marquée à celle du panier du Dirham ;

Le cadre organisationnel de la gestion de la dette

La responsabilité de la gestion de la dette incombe à la Direction du Trésor et des finances extérieures, principalement par l'entremise de trois de ses divisions.

- ✓ *La Division des opérations du Trésor*
- ✓ *La Division de la gestion de la dette extérieure (DGDE*
- ✓ *La Division de la restructuration de la dette et du marché financier international*

La Division des opérations du Trésor

Cette division s'occupe plus particulièrement des tâches suivantes :

i) préparer les projections budgétaires, surveiller l'équilibre des finances publiques et établir les besoins de financement du Trésor;

ii) mobiliser les ressources intérieures nécessaires pour couvrir les besoins de financement en procédant à l'adjudication des instruments du Trésor;

iii) proposer des réformes et des mesures de nature à stimuler les marchés; et

iv) assurer le traitement et la surveillance de la rétrocession des fonds empruntés à l'étranger.

La Division de la gestion de la dette extérieure

La DGDE assume les responsabilités suivantes :

i) couvrir la dette publique extérieure et assurer le service de la dette de l'administration centrale;

ii) ii) préparer les statistiques de la dette publique et les analyses Sur celles-ci sur une base sectorielle et sous forme agrégée (par pays, par secteur, par monnaie, etc.);

iii) analyser la dette et les conditions financières des prêts et formuler des propositions visant à réduire la charge du service de la dette et l'endettement; et

iv) mettre en œuvre des activités d'allègement de la dette comme le refinancement des créances les plus onéreuses et la renégociation des taux d'intérêt

La Division de la restructuration de la dette et du marché financier international

Cette division assume plusieurs responsabilités :

i) mise en œuvre d'opérations d'allègement et de Restructuration de la dette comme la conversion de la dette en investissements publics et privés;

ii) préparation du retour du Maroc sur les marchés financiers internationaux et des opérations d'émission de titres de créance sur ces marchés; et

iii) exécution des opérations d'échange portant sur la dette courante.

Les collectivités locales

- L'idéal serait d'arriver à une commune gérée comme une entreprise privée avec des procédures souples et un souci d'efficience obligatoire

- L'Etat, organe et instrument de gestion des affaires publiques, a longtemps privilégié sa consolidation traduite par des pratiques décisionnelles centralisées palliant au seul souci sécuritaire déniant le bien-être et les conditions sociales des populations locales

- A l'heure actuelle, les directives nationales ont pris un nouvel élan sous le contrôle des hautes initiatives et activités royales, qui prennent le dessus dans le développement local « ... Les collectivités locales sont appelées plus que par le passé, à jouer le rôle qui leur incombe dans le développement économique, social et culturel et à étendre leurs activités, dans le cadre de ce que permet la loi, aux domaines où leur efficacité et leur influence seraient marquantes... »

- Les dernières initiatives en matière de développement humain, lancées par les hautes sphères d'autorité viennent promptement réajuster ces politiques caduques pour enfin intégrer le concept clé qu'est "la gestion participative" permettant une meilleure gouvernance de la chose locale.

- Jusqu'en 1976, date de publication de la Charte communale qui régit les collectivités locales, détermine leur mission et leurs prérogatives, le pouvoir de gestion et de décision était exclusivement détenu par les agents d'autorité dépendant du ministère de l'Intérieur: gouverneur, pacha, chef

de cercle, caïd. Avec la Charte communale, le Maroc a vécu un transfert d'autorité.

- Mise à l'épreuve de la réalité, cette charte a montré, au fil du temps et à maintes reprises, certaines de ses limites et insuffisances.

  Celles-ci concernent la tutelle contraignante du ministère de l'intérieur exercée sur les conseils communaux, notamment dans le domaine budgétaire et financier. Les élus se plaignent à cet effet de la lourdeur des procédures dont la conséquence principale se manifeste dans le retard accusé dans l'approbation du budget

- Les collectivités locales au Maroc sont, selon la constitution du 7 octobre 1996 : « les régions, les préfectures et les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par loi. Elles élisent des assemblés chargées de gérer démocratiquement leurs affaires. »
- Ces collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

RECETTE DES CL

- il faut savoir que l'argent des collectivités locales provient en grande majorité de taxes et impôts nationaux dont une partie est affectée chaque année aux dépenses des collectivités.
- La plus gronde part est prélevé sur les recettes de la TVA
- Le principe budgétaire est simple : chaque année l'Etat prélève 30 % des recettes de la TVA et les destine aux budgets des collectivités
- Sur les 16 régions du pays, 5 d'entre elles accaparent à elles seules près de 7,6 milliards de DH de dépenses, soit plus de la moitié de l'enveloppe globale
- La palme d'or revient, comme on le sait déjà, au Grand Casablanca, avec des dépenses qui ont atteint, en 2004, près de 2,6 milliards de DH. Viennent ensuite les régions de Rabat-Salé Zemmour-Zaër avec 1,6 milliard, Souss Massa-Draa avec 1,2 milliard, Marrakech-Tensift avec 1,1 milliard et Tanger-Tétouan avec 1 milliard de DH.
- En fin de liste, on trouve les régions les moins dotées comme Oued Eddahab-Lagouira (120 MDH seulement), Laâyoune-Boujdour (315 MDH) et Guelmim-Esmara (345 MDH)
- La gestion des grandes agglomérations urbaines pose d'énormes problèmes que l'on avait pensé résoudre en créant plusieurs municipalités dans les grandes villes et en donnant à une collectivité du superposition, la communauté urbaine, la gestion des grands équipements et des intérêts communs à l'ensemble de l'agglomération
- L'audit des collectivités locales réalisé en 1996 avait mis l'accent sur ces dysfonctionnements qui ont également été au centre des débats de septième colloque national des collectivités locales

- La réforme de 2002 est ainsi une réponse au rapport de la commission sur l'unité de la ville. Ainsi, les communes urbaines des plus de 500 000 habitants sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent titre et de toute autre disposition législative et réglementaire qui leur sont propres.
- Le nouveau découpage communal vise à rapprocher l’administration du citoyen, consacrer la pratique démocratique et élargir le domaine du développement local.
- Son élaboration s’annonce comme une tâche qui nécessite la mobilisation de multiples potentialités, avec la mise à contribution des efforts de l’administration, des élus à tous les niveaux, ainsi que de l’ensemble des acteurs économiques et sociaux.
- Le conseil communal examine et vote le plan de développement économique et social de la commune, conformément aux orientations et aux objectifs du plan national. article 36